

Document de conception de l'initiative Sahel/Burkina

Helmut Asche¹

Version française du 30 avril 2020

Abstract

The Sahel countries have long been confronted with enormous internal and global challenges. Since 2019, jihadist terror has spread to such an extent that a state collapse in Mali and Burkina Faso has become a realistic worst-case scenario. As in Mali, the state monopoly on the use of force in Burkina Faso is fragile or has been overridden in large parts of the country and replaced by a large number of violent groups. Ethnic and religious tensions are growing in the wake of the economic plight. Thousands of public institutions in the north and east of the country were already closed before the Corona crisis; up to one million inhabitants are internally displaced persons and even more are dependent on food aid. Burkina Faso is, however, the barricade in the region that has so far prevented Islamist terror from penetrating the coastal countries in the Gulf of Guinea. The existence-threatening crisis is now being aggravated by the corona virus in a way that could finally bring the social fabric and the state down.

In this situation, the military deployment doctrine of G5-Sahel, MINUSMA, Operation Barkhane is proving to be inadequate or is even aggravating the conflict in several respects. It urgently needs to be revised. Increasing conventional development aid is not a solution either. Over the past decades, it has had a very poor record in creating sustainable capacities. It is impossible to imagine realistically how the usual cooperation projects and emergency aid could sustain the reconstruction of entire systems of public services and comprehensive job creation programmes to help large age cohorts of young people effectively resist the lure of jihadist groups. This is why the present concept advocates a coordinated, extraordinary commitment by the Federal Republic of Germany, which will provide such comprehensive financial, personnel and political assistance that the key country Burkina Faso will be able to withstand the crushing challenges. The concept paper outlines a package of measures that goes well beyond the scope of any previous German engagement ("Whatever it takes" variant) in order to find a sustainable and secure overall solution to the country's security crisis alongside national and international actors. Such a multidimensional operation requires a completely new form of operational coordination on the German side as well.

¹ L'auteur tient à remercier Christiane Kayser, Martin Harder, Denis M. Tull, Ousmane Djibo, Marie-Christin Gabriel, Hans-Peter Hahn, Werner Heuler-Neuhaus, Melina Kalfelis, Andreas Mehler, Eva Neuhaus, Cornelius Oepen, Stefan Schmid, Karin Wedig, Katja Werthmann ainsi que certaines personnes non nommées pour les blocs de texte, les notes critiques et les ajouts. Tous ont contribué individuellement et non pour leurs institutions respectives. L'auteur est seul responsable de toutes les informations et propositions.

Résumé

Les pays du Sahel ont longtemps été confrontés à d'énormes défis internes et mondiaux. Depuis 2019, la terreur djihadiste s'est étendue à tel point qu'un effondrement de l'État au Mali et au Burkina Faso est dans le pire des cas devenu un scénario réaliste (*realistic worse case*). Comme au Mali, l'État du Burkina Faso n'a plus le monopole de l'usage de la force ; un nombre important de groupes armés sévit dans une grande partie du pays. Les tensions ethniques et religieuses s'accroissent dans le sillage de la situation économique difficile. Des milliers d'institutions publiques dans le nord et l'est du pays étaient déjà fermées avant la crise de Corona ; jusqu'à un million d'habitants sont des déplacés à l'intérieur du pays et un nombre encore plus important dépendent de l'aide alimentaire. Le Burkina Faso est cependant le rempart dans la région qui a jusqu'à présent empêché la terreur islamiste de pénétrer dans les pays côtiers du Golfe de Guinée. La crise existentielle est maintenant aggravée par le virus Covid 19 d'une manière qui pourrait finalement disloquer les communautés de vie.

Dans cette situation, la doctrine de déploiement militaire du G5-Sahel, de la MINUSMA, de Barkhane s'avère inadéquate, voire aggrave le conflit à plusieurs égards. Il est urgent de la réviser. L'augmentation de l'aide au développement conventionnelle n'est pas non plus une solution. Au cours des dernières décennies, elle a obtenu des résultats décevants en matière de création de capacités durables. Il est impossible de concevoir une manière réaliste selon laquelle des projets de coopération traditionnels et une aide d'urgence pourraient soutenir d'une part la reconstruction de systèmes entiers de services publics et d'autre part des vastes programmes de création d'emplois pour les jeunes gens afin de concurrencer de manière efficace l'offre tentante des groupes djihadistes. C'est pourquoi le présent concept préconise un engagement coordonné et extraordinaire de la République fédérale d'Allemagne, qui fournira une assistance financière, personnelle et politique assez complète pour que le pays clé qu'est le Burkina Faso puisse réellement résister aux défis écrasants. Ce document de réflexion présente un ensemble de mesures qui dépassent le cadre de tout engagement allemand antérieur (variante "Whatever it takes") afin de trouver une solution globale durable et sûre à la crise existentielle du pays aux côtés des acteurs nationaux et internationaux. Une telle opération multidimensionnelle nécessite également du côté allemand une forme de coordination opérationnelle entièrement nouvelle .

Situation de départ

La situation politique, sociale, économique, écologique et militaire dans les pays du Sahel, en particulier au Mali, au Niger et au Burkina Faso, se dégrade de façon spectaculaire. Avec une unanimité inhabituelle pour les sciences et consultations politiques, pratiquement toutes les analyses évaluent la situation au Sahel comme critique à tous égards, avec la perspective réelle d'un effondrement de l'État au moins au Mali et au Burkina. En première ligne se trouvent les experts et organisations de la société civile des pays concernés, qui voient "des risques très élevés d'implosion de ces Etats"² pour le Mali et le Burkina, ensuite des sources internationales font des analyses semblables (International Crisis Group 2020 ; Kwasi, Cilliers, Donnerfeld et al. 2019 ; Michailof 2018 ; Olivier de Sardan 2020 ; Pérouse de Montclos 2020 ; Thurston 2019). La menace du jihad islamiste est au cœur de la crise politico-militaire. Cependant, le nombre d'acteurs armés qui violent le monopole de l'État sur l'usage de la force dans certaines régions du Mali, du Niger et du Burkina est bien plus important.

Le consensus analytique fait également référence au lien avec la situation en Libye. Des sources s'accordent à dire que la chute de Muammar al Kadhafi en 2011 et la dissolution de l'État central en Libye ont contribué de manière significative à la crise actuelle au Sahel, mais ne sont pas à l'origine des bouleversements sociaux qui se manifestent aujourd'hui. La crise existentielle de l'État et de la société est causée par des facteurs sociopolitiques internes, associés à des défis mondiaux (changement climatique, système économique mondial, pandémies), en plus de la menace posée par le djihad islamiste (venant de l'intérieur et de l'extérieur). La société civile et les scientifiques des pays du Sahel sont parmi les premiers à critiquer leurs gouvernements lorsqu'ils imputent la responsabilité principale de la situation catastrophique à une menace extérieure, ici : aux groupes djihadistes.

En conséquence, les analyses concluent qu'une lutte purement militaire contre le djihadisme par la mission Barkhane, MINUSMA, EUTM, etc. pour résoudre les conflits sous-jacents ne peut pas réussir. En réalité, il est dès-à-présent visible qu'elle n'est pas couronnée de succès. La situation sur le terrain se détériore, au Burkina Faso encore plus rapidement qu'au Mali. L'état-major français s'attend à une guerre qui durera 15 à 20 ans.³

Les analyses de la situation diffèrent sur un point : certains constatent non seulement la défaite militaire de la mission de combat internationale, mais exigent le retrait - au minimum - des troupes françaises, tandis que d'autres les contredisent (exemple : Montclos contre Sardan et Michailof). Les politiciens, les analystes et les journalistes africains débattent également de cette exigence, ainsi que de questions essentielles comme de la nature des groupes d'autodéfense ou des milices locales. Il n'est pourtant pas surprenant que l'opinion publique au Burkina, au Mali ou au Niger ne parle pas d'une seule voix dans cette crise existentielle.

Qu'est-ce qui caractérise la situation , au-delà du champ de bataille, et quelles sont les perspectives de développement possibles ?

L'Institut d'études de sécurité (ISS ; Kwasi, Cilliers et al.) distingue trois scénarios : la Trajectoire Actuelle, dans laquelle les pays du G5 resteront bien en-dessous du niveau de développement des autres pays

² Citation exemplaire de Siaka Coulibaly, blog dans lefaso.net, 5.12.19). Autres sources ci-dessous.

³ Voir aussi : New York Times, *Crisis in The Sahel Becoming France's Forever War* (La crise du Sahel devient la guerre éternelle de la France), 29.3.2020.

africains à faible et moyen revenu ; un scénario au nom poétique de Fleur du Désert, qui mettrait les pays du G5 dans une bien meilleure position qu'aujourd'hui, mais qui nécessiterait des "mesures extrêmement fortes" dans les cinq domaines d'intervention / clusters (1) agriculture, (2) démographie, (3) éducation, (4) gouvernance et (5) infrastructures (p. 25). Dans le troisième scénario, tous les facteurs négatifs - y compris une longue sécheresse régionale - se combinent pour former la perspective d'un "Sahelistan"⁴ :

« Dans ces circonstances, les pays du G5 Sahel pourraient devenir une région en faillite sans autorité centrale, à l'image récente de l'Afghanistan ou la Somalie. »

Ce scénario peut être considéré comme réaliste ou "*reasonable worst case*" dans le dictionnaire de la recherche sur les pandémies. Le fait qu'un tel scénario de désintégration de l'État et de la société entraînerait une augmentation massive du nombre de déplacés et des migrations intercontinentales est abordé dans de nombreuses analyses.

Objectif de l'initiative

La perspective du Sahelistan se situe dans l'espace géopolitique comme une menace à court terme. Qu'est-ce qui s'y oppose ? Y a-t-il des signes de solutions internationales adéquates, au moins dans un des domaines civil ou militaire ? Existe-t-il même une approche tendant vers une solution durable qui - "*quoi qu'il en coûte*" - serait adaptée à la catastrophe imminente ?

Un aperçu rapide le montre : De la part de la coopération internationale (ici = occidentale) civilo-militaire et du G5-Sahel lui-même, rien ne permet de prétendre à une solution qui correspond à la gravité de la situation. Attendre du gouvernement français, profondément frustré et stratégiquement en désarroi, d'élaborer et de mettre en œuvre seul un mécanisme de réaction cohérent et efficace au nom des alliés occidentaux du G5 serait une surcharge et de plus irréalisable, compte tenu du climat dans les pays africains à l'égard de la France.

La République fédérale d'Allemagne a une longue tradition de coopération au développement et aussi de coopération militaire avec les pays du G5. Dans le cadre du G7, l'Allemagne a participé au lancement du Partenariat pour la Stabilité et la Sécurité au Sahel (P3S, Biarritz 2019) et, avec la France, de l'Alliance du Sahel afin d'étayer efficacement l'approche militaire par une aide civile. Une intervention civile massive qui y correspondrait n'est cependant pas en vue. Même le gouvernement allemand ne le revendique pas. Il est évident qu'une nouvelle initiative politique est nécessaire en Allemagne afin d'approfondir le consensus sur l'ampleur de la menace géopolitique au Sahel et d'appeler à une action politique appropriée. Cette initiative s'inscrit également dans la perspective de la prise en charge par l'Allemagne de la présidence du Conseil de l'UE le 1er juillet 2020.

L'objectif de cette initiative est double. D'une part, elle vise à repousser la frontière analytique en intensifiant l'échange entre la science et la politique (« *pushing the analytical frontier* »). Les descriptions

⁴ L'ISS rappelle qu'il a adopté le terme "Sahelistan" d'un titre de livre de Samuel Laurent (2013) sur le même sujet. (ibid., note 1)

officielles allemandes (et autres) des problèmes de la situation au Sahel, y compris les rapports MINUSMA, sont assez drastiques, mais elles sont nettement en deçà du consensus des analystes des sciences sociales ou ne font pas de distinction entre les scénarios. Les connaissances approfondies des experts des pays du Sahel eux-mêmes, bien que disponibles, n'ont jusqu'à présent été que partiellement prises en compte.

Deuxièmement, l'initiative vise à combler l'écart entre l'analyse de la situation et l'action politique (« *bridging the policy gap* ») : dans la composante militaire entre l'ampleur de la menace et la réponse militaire ; dans les composantes civiles entre l'aspiration au développement et la réalité ; dans la conception de l'ensemble, par rapport à l'aspiration à stabiliser une région entière et certains pays clés.

En surface, tous les plans envisagent plusieurs clusters non militaires, tels que résumés par l'ISS, ou des "piliers" d'intervention tels qu'enregistrés sur le schéma de l'analyse française (voir ci-dessous page 13). Sont-ils adaptés au problème ?

Cet examen portera principalement sur le cas du Burkina Faso.

Focus Burkina Faso

Historiquement, le Burkina Faso a été caractérisé par une grande tolérance religieuse, une compréhension interethnique et des mécanismes traditionnels de règlement local de conflits, malgré la domination d'un groupe ethnique dans le pays, les Mossi, et malgré les tensions socio-économiques de longue date, par exemple entre éleveurs et agriculteurs, qui s'intensifient actuellement. Le pays dispose d'une société civile dynamique et influente et d'un paysage médiatique diversifié. Jusqu'en 2018, la situation au Burkina était plus stable qu'au Mali, au Niger ou au Tchad - malgré les troubles qui ont suivi la chute du dirigeant Blaise Compaoré en 2014 et malgré les attentats de Ouagadougou (Café Cappuccino 2016 ; Restaurant et Hôtel Splendid, Ave. Kwame N'Krumah 2017 ; Ambassade de France et Etat Major Général des Armées 2018) qui avaient suscité une grande incertitude. En 2019, cependant, le Burkina est devenu la principale cible des attaques islamistes, plus encore que le Mali ou le Niger selon les données disponibles. Il est apparu clairement que les "djihadistes" ne viennent pas seulement de l'extérieur, mais que des groupes terroristes qui se sont formés au Burkina Faso même contribuent à la déstabilisation (Sawadogo 2020). Si le monopole de l'État sur l'usage de la force et la garantie de services publics de base s'effondre maintenant au Burkina Faso, la stabilité de toute la sous-région sera en danger. La sous-région comprend non seulement les six pays du Sahel (G5 + Sénégal), mais aussi les pays du Golfe de Guinée, qui n'ont guère été touchés jusqu'à présent. Cependant, les premiers attentats ont déjà eu lieu dans les pays côtiers, au Bénin, en Côte d'Ivoire (attentat du 13.3.2016 à Grand-Bassam), sans parler de la situation au Nigeria. Les observateurs notent :

“Meanwhile, there are fears that eastern Burkina Faso is becoming a passageway for the spread of jihadism to coastal West Africa, specifically Ghana, Togo, and Benin. ... A jihadist corridor of sorts is emerging.”(Thurston 2019: 38)

“Armed groups are getting better and bolder and if the current advance is not stopped ‘a motorway of crime will open up, from Tripoli to the Gulf of Guinea’, linking clandestine gold miners, drug traffickers and people-smugglers in the Sahel with pirates off the West African Atlantic coast. The only country blocking that advance at present

is a greatly weakened Burkina Faso.” (Africa Confidential, France is holding the line..., 19.12.2019)

Le Burkina Faso a donc une position géostratégique de "verrou de sécurité", même s'il n'est pas un pays dominant la région dans les domaines politique et économique comme la Côte d'Ivoire ou le Nigeria.

Une initiative politique de l'ampleur telle que proposée dans ce document pour le Burkina, doit idéalement être accompagnée d'initiatives similaires au Mali et au Niger, avec le soutien d'autres partenaires, afin de produire son plein effet, étant donné la nature régionale de la crise. Cependant, l'approche présentée ici se concentre sur la charnière que représente toujours le Burkina dans la ceinture régionale des pays du Sahel.

Une phénoménologie de crise dans ce pays est rapidement établie.

Au Burkina, après le nord et l'est du pays, les provinces du centre et presque toutes les autres parties sont désormais touchées par des attaques terroristes. Chaque semaine, il y a au moins une attaque grave contre les forces de sécurité, les écoles, les établissements de soins de santé, les églises, les mosquées, etc. Le monopole de l'État sur l'usage de la force a été brisé depuis longtemps et, dans certains cas, a été remplacé par l'action des groupes locaux (Koglweogo, Dozo, etc.), qui étaient à l'origine une réaction à la criminalité endémique et à la corruption de la police locale. Ils coopèrent à divers degrés avec les forces de sécurité de l'État, bien que le gouvernement exerce peu de contrôle sur eux. Ces groupes sont eux-mêmes devenus des institutions locales (Hagberg 2019).

Les Dozo (chasseurs) suivent une vieille tradition d'initiation à une "fraternité", mais il existe aussi des groupes plus récents, basés sur des clubs, qui assument des fonctions de police locale. Le rôle social des Koglweogo, qui ont été renforcés depuis la fin du régime Compaoré, est particulièrement controversé. Pour certains, les Koglweogo ne sont pas des milices, mais des groupes d'autoprotection au sens large. L'auto-désignation en tant que "protecteurs du territoire/zone" décrit bien les groupes dans cette lecture. En outre, les Koglweogo sont considérés comme des organisations multiethniques et multireligieuses (Thurston 2019 ; Kalfelis 2020). Pour d'autres, les Koglweogo sont des milices identitaires et violentes qui imposent des amendes fixées arbitrairement, recourent aux châtiments corporels et à la torture, qui portent des armes à feu malgré l'interdiction formelle et auxquelles sont également attribuées des actions de vengeance (comme en mars 2020 dans la province du Yatenga⁵) contre les habitants Peuls (Barry, Yacouba Cissao, Siaka Gnessi et al. 2019) (Audet-Gosselin 2020). De toute façon, les conflits ouverts, en particulier entre les Peuls et d'autres groupes ethniques, sont politiquement instrumentalisés en faisant du deuxième groupe ethnique du pays un ennemi extérieur ou du moins en tolérant une telle propagande. En fait, les conflits ne peuvent être décrits selon la ligne ethnique Peuls contre les Mossi, Gourmantché et autres groupes ethniques, mais sont beaucoup plus complexes.⁶ (Voir aussi (Assanvo, Dakono, Théroux-Benoni et al. 2019))

⁵ Il existe un récit concurrent de ce raid et d'autres raids, qui les attribue à des groupes djihadistes qui essayaient simplement d'intensifier l'opposition ethnique de Peuls aux Mossi. Les récits concurrents font partie du problème global.

⁶ En comparaison, dans la région centrale du Mali, notamment en pays dogon, une opposition schématique entre éleveurs de bétail peul et agriculteurs dogon semble particulièrement inappropriée, car le rôle économique indépendant des Peuls est fortement limité depuis les grandes sécheresses des années 1970 et 1980. En revanche, le tourisme comme source de revenus a permis aux familles Dogon de prospérer. Le fragile équilibre socio-économique a été rompu avec l'effondrement du tourisme international sous la menace islamiste. Les perturbations

La stratégie du gouvernement burkinabé visant à accroître sa capacité de défense en recrutant et en armant de - nouvelles - milices volontaires est controversée dans ce contexte. Selon une des interprétations, la nouvelle loi portant "Volontaires pour la Défense de la Patrie" ne restreint pas l'armement des milices volontaires aux armes légères et ne limite pas non plus clairement leur mission à des fonctions purement défensives. Dans une récente déclaration sur le Burkina, *Human Rights Watch* critique "l'externalisation de la défense à des civils non formés dans un climat de tensions ethniques accrues". Si certaines parties du camp gouvernemental ont bien compris la stratégie des terroristes qui consiste à utiliser les Peuls contre les Mossi et Gourmantché etc., d'autres parties semblent ne pas vouloir désamorcer les conflits parce que la situation conflictuelle leur semble profitable. Cela s'inscrit dans la logique du processus électoral, puisque ce sont surtout les Koglweogo qui récoltent du soutien au sein de l'électorat majoritaire (électorisme). Les campagnes pour les prochaines élections présidentielles et parlementaires de novembre sont contre-productives à cet égard.

La capacité des autorités locales (chefs de village, chefs religieux, terriens, dignitaires ayant des titres précoloniaux ou coloniaux) à résoudre les conflits diminue rapidement, également en raison du manque de ressources disponibles. Ils n'ont pratiquement plus rien à offrir. Le système judiciaire s'est plus ou moins effondré sous la charge de la poursuite du terrorisme et contre-terrorisme. Selon les derniers chiffres des Nations unies, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays est estimé à au moins 780 000, et 1,2 million de personnes dépendent de l'aide alimentaire. La situation ne se stabilise pas, elle continue à se déstabiliser. Quelque 2500 écoles, marchés, postes de santé, églises et mosquées, principalement dans le nord et l'est du Burkina Faso, étaient déjà fermés avant l'éruption du COVID-19.

En conséquence de ces tendances, les moyens de subsistance précaires de la population rurale sont désormais complètement érodés, tandis que la population urbaine reste reléguée au secteur informel. Au Burkina Faso, depuis des décennies la gestion agro-pastorale des terres a seulement fonctionné au prix de fortes tensions. Les Schémas d'Aménagement Agro-Sylvo-Pastoraux et les Couloirs de Transhumance réglementée, en principe connus depuis longtemps (Asche 1993), n'étaient que rarement mis en œuvre ; la question de savoir si ils pourraient aujourd'hui fonctionner par eux-mêmes, c.a.d. sans soutien extérieur, dans des conditions de diminution des ressources naturelles et de doublement de la population mérite d'être débattue. Malgré les efforts de réforme en cours depuis les années Sankara, le droit foncier est toujours dysfonctionnel. Les communautés avoisinantes n'ont jusqu'à présent pas bénéficié de manière significative de l'extraction industrielle de l'or par des sociétés étrangères, ce qui a déclenché des protestations et des actes de sabotage dans certaines zones touchées. (Ayeh 2019; Werthmann 2017)

La menace islamiste se superpose à tous ces processus de désintégration en offrant protection, travail, revenus et orientation aux jeunes désillusionnés, notamment ceux issus de certains groupes ethniques. Dans les régions du nord-est, les groupes islamistes installent des formes d'État transfrontalier avec justice, soins de santé, collecte d'impôts (Zakat) sur le commerce et l'exploitation de l'or, sans prêter le flanc à des attaques frontales en proclamant un califat formellement constitué.

Des alternatives au chômage de masse ont déjà été conçues dans les années 1980 sous le gouvernement visionnaire de Sankara, par exemple sous la forme de Programmes de Travaux Publics à Haute Intensité

sous influence "externe" sont donc plus importantes ici que dans d'autres régions et soulignent en tout cas la nécessité d'une analyse sociale précise, afin de ne pas "intensifier l'ethnicisation du conflit en assimilant naïvement l'élevage et l'agriculture à certains groupes ethniques" (Communication écrite de Werner Heuler-Neuhaus et Eva Neuhaus, 22.3.2020).

de Main d'œuvre (PTP-HIMO). Aujourd'hui, elles pourraient être mises en œuvre dans le cadre de programmes dits de Désarmement-Démobilisation-Réintégration (DDR), comme au nord de la Côte d'Ivoire, et/ou comme programmes de reconstruction d'écoles, d'églises, de villages et de reboisement ou de construction de routes. Au Burkina Faso, cependant, elles n'ont jamais été mises en place dans la même mesure après la rupture de la tradition sankariste, et elles ne seraient possibles aujourd'hui que dans un environnement sécuritaire complètement différent. Cependant, la stratégie militaire actuelle de Barkhane, Minusma et al. ne peut justement pas garantir un tel environnement de sécurité.

Les problèmes fondamentaux du déploiement militaire

Outre les erreurs tactiques ou stratégiques dans la zone d'opérations, notamment au nord du Mali, les (auto-)critiques conventionnelles de la coopération militaire au Sahel se sont jusqu'à présent concentrées sur le fait qu'elle n'est pas encore suffisamment efficace dans la lutte contre le terrorisme. C'est la justification essentielle pour les plans de renforcement des troupes, pour une meilleure coordination des mandats de déploiement et pour de nouvelles initiatives comme "Takuba"⁷, dans laquelle l'Allemagne sera également impliquée même si elle ne participera pas aux opérations de combat. Il s'agit peut-être de nécessités militaires, mais l'approche actuelle reste insuffisante à trois égards, et il est difficile de dire lequel des déficits pèse le plus lourdement.

Premièrement, l'approche "renforcer le militaire" évite le constat que du moins l'armée malienne n'en est pas une au sens plein du terme, mais simplement une bande de fripouilles (d'après Michailof) ou, plus analytiquement, un instrument essentiellement destiné au contrôle des ressources financières par la hiérarchie militaire, qui la fait figurer comme une force militaire réelle avec des missions occasionnelles sur le terrain, avec de lourdes pertes parmi les grades inférieurs de l'armée. Cette description va bien au-delà du diagnostic conventionnel de la "corruption" dans l'armée. Les dirigeants politiques et militaires ne sont évidemment pas intéressés par un équipement nettement meilleur et une plus grande force de frappe. Premièrement, seule une lutte interminable contre le djihad garantit un afflux constant d'aide financière à l'armée⁸ ; deuxièmement, une armée puissante augmenterait le risque supposé d'un coup d'État. Le Mali et le Burkina ont tous deux récemment connu des coups d'État militaires qui ont confronté les troupes d'élite dominantes à l'armée de terre négligée. Le problème n'a pas été résolu. Les états-majors occidentaux en sont probablement conscients, mais ils ne sont manifestement pas disposés à intervenir vigoureusement contre les intérêts kleptocratiques dans les pays d'opération. (Notre résumé de Tull 2020, ICG 2020 et autres).

Deuxièmement, il est plus que probable que les actes de répression des forces armées nationales contribuent directement au fait que la menace terroriste s'accroît et que les populations locales considèrent leur propre armée comme un ennemi tout autant que les islamistes. Ce point n'est pas inclus

⁷ Un mot touareg pour « épée » - un choix intéressant à la lumière du débat sur l'implication française dans le nord du Mali.

⁸ Au Mali, cela inclut la mise en œuvre extrêmement lente de l'accord de paix de 2015 avec les groupes du Nord, dont l'enlèvement présente un intérêt économique pour les élites des deux parties : « une situation de gain personnel, perpétuée par les acteurs du processus. » Et avec les incitations financières offertes par MINUSMA : « Il existe des incitations économiques au gradualisme, ce qui explique en partie le rythme extrêmement lent de la mise en œuvre »(The Carter Center 2020 : 25/26).

dans l'analyse officielle, mais est unanimement confirmé par les rapports principaux sur le Mali, le Burkina (également le Niger ou le Nigeria) et décrit en détail par HRW et les ONG locales.⁹

Troisièmement, la doctrine de déploiement stratégique et tactique des troupes internationales est tellement discutable qu'elle doit également être abordée dans ce document, qui par ailleurs porte essentiellement sur les missions à caractère civil. En ce qui concerne le concept, MINUSMA, EUTM et EUCAP sont basés sur le renforcement institutionnel des armées nationales de manière à ce qu'elles puissent successivement prendre en charge elles-mêmes la défense nationale - en termes de personnel, de matériel et d'opérations. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, cependant, le renforcement des capacités militaires a dû partir d'un niveau de départ très bas et ne progresse que très lentement, de sorte qu'au mieux, des petites unités de combat sont opérationnellement à la hauteur du défi. Face à cette situation et à la menace asymétrique posée par le djihadisme, la doctrine opérationnelle est celle de la contre-insurrection classique (*counterinsurgency*; Charbonneau 2020). La doctrine cherche soi-disant à gagner les cœurs et les esprits de la population locale, à légitimer des acteurs non-étatiques armés et à sécuriser des zones limitées afin de pouvoir successivement lancer des mesures de développement. C'est le fameux lien entre sécurité et développement (*security-development nexus*) qui caractérise cette stratégie. Le problème ici et là est que les zones sécurisées n'offrent qu'une paix précaire et que de nouvelles attaques peuvent se produire à tout moment ou que des djihadistes peuvent s'infiltrer. Pour cette raison, le lien n'est presque jamais efficace sur le plan opérationnel.¹⁰ Le Mali démontre ici ce à quoi le Burkina sera confronté :

“As in Somalia, counterinsurgency practice has contributed to the fragmentation of the Malian national territory. Spheres of influence more or less officially recognized have been established and consolidated through these actions (...). Each of these spaces is governed by particularized rules and norms, a form of governance sustained through para-military actions and forces, and power concentrated in the hands of dominant elites that shape a war-time political-economy rooted in transnational trafficking and international counter-terrorism rents.” (Charbonneau 2020, p. 4/5)

Une preuve actuelle de cela provient d'une source militaire occidentale fiable: à l'avenir, il est prévu de sécuriser principalement des villages dits défensifs. Des mesures d'autoprotection dans les villages afin de rouvrir les institutions publiques ou les projets de développement peuvent avoir un sens - aussi dans le cadre de la grande solution que nous proposons ci-dessous. Cependant, les villages dits défensifs ont leur propre histoire militaire. Ils ont été introduits pendant la guerre du Vietnam à partir de 1962, dans le cadre du programme de hameaux stratégiques ou du plan Taylor-Staley. Ils se sont avérés être un échec catastrophique, car ils servaient principalement à réprimer les paysans sans réussir à les isoler de la guérilla. Ici comme là-bas, leur corollaire est la corruption et l'incapacité de la caste des officiers à organiser une défense classique de l'intégralité du territoire national. De fait, si l'on parle à nouveau aujourd'hui de villages défensifs, la situation dans la région transfrontalière du Liptako-Gourma et dans d'autres zones le long de la frontière doit être très mauvaise.

Il est facile à comprendre pourquoi une telle critique ouverte est plutôt refoulée au niveau international. Il est vrai que les missions militaires au Sahel tirent des leçons des réalités vécues ; les approches militaires

⁹ Voir (Audet-Gosselin 2020) et interview du Prof. Baudouin Michel, dans le quotidien allemand Die Tageszeitung (taz) du 24.1.2020, ainsi qu'une interview complète utilisant le Nigeria comme exemple : (Pérouse de Monclos 2019).

¹⁰ Le recentrage de la coopération au développement normale vers l'aide humanitaire au Burkina affaiblira davantage le lien entre la sécurité et le développement à cette extrémité de la chaîne. (Mednick 2020)

dans le cadre de l'EUTM, etc. ont été adaptées à de nombreuses reprises au fil des ans (Tull 2020). Mais accepter une telle critique fondamentale impliquerait de stopper net les armées et les paramilitaires des pays partenaires et de saboter les intérêts économiques des élites basés sur les conflits prolongés ou les accords de paix jamais mis en oeuvre. Tant qu'un tel changement de cap n'a pas lieu, un renforcement durable des capacités militaires, dont le noble but est de protéger l'ensemble de la population, ne peut guère réussir.

Cette constellation limite évidemment aussi les perspectives d'une alternative par ailleurs préférable : une intervention militaire exclusivement par des troupes de l'Union Africaine au lieu de celles des anciennes puissances coloniales cum CEDEAO, comme c'est le cas actuellement dans la MINUSMA. Une intervention militaire de l'UA avec la même doctrine aux côtés de l'armée malienne ou burkinabè ne serait pas plus réussie, car elle ne peut exercer une pression suffisante sur aucun des trois facteurs critiques.

L'opinion publique et le manque de communication stratégique

En conséquence de la situation politico-militaire générale, une grande partie de la jeunesse désabusée l'est non seulement par leur propre gouvernement mais aussi par la coopération avec les pays occidentaux et surtout par l'armée française ("La France - dégage !"). La confrontation au niveau de la communication est pour l'instant considérée comme perdue du point de vue gouvernemental.¹¹ Ce discours public qui semble à première vue injuste au vu de l'effort stabilisateur de l'armée française et qui est parsemé d'éléments de populisme n'a pas encore été entièrement compris d'un point de vue psychologique ou politique. Au Mali, le sentiment anti-français trouve une raison particulière dans une erreur stratégique commise par les troupes françaises dans leur approche au nord du pays - ne pas avoir permis pendant six longues années à l'armée malienne de revenir :

"Dans le pays, le sentiment « anti politique française » évolue et touche toutes les couches sociales. Les médias estiment que c'est plutôt à la France de clarifier sa position sur la gestion de la région de Kidal (fief de la rébellion séparatiste touarègue). L'armée et l'administration malienne n'y sont pas depuis 2014, et cela, malgré la signature d'un accord de paix, à Alger, en 2015." (Interview IRIS mit Boubacar Traoré, 20.1.2020)

Le prétendu soutien de la France à un État touareg indépendant au nord est complété par l'échec militaire au centre du Mali.¹² Pour des raisons cependant différentes, une protestation anti-française similaire se déroule également au Burkina. L'atmosphère sociale qui en résulte est contradictoire en soi. Des explications socio-psychologiques complémentaires sont donc proposées, comme par exemple le revirement dans les relations patron-client qui résulte d'attentes déçues, ici : envers la France ou l'Occident (Signer 2019). Un certain nombre d'observateurs notent que, contrairement aux manifestants, les élites et les couches aisées des classes dites moyennes dans les pays du Sahel se sont relativement bien adaptées à la situation de guerre par procuration de Barkhane/Minusma, tandis que, en même temps, la protestation de la "jeunesse" contre les opposants extérieurs (terroristes et combattants du terrorisme)

¹¹ "D'abord, je crains que la France n'ait perdu la bataille de la communication sans avoir combattu." (Serge Michailof, ancien directeur général de l'AFD, traduit de la Newsletter DBFG depuis Franceinfo du 11.12.19)

¹² Mis en évidence le 25.3.2020 par l'enlèvement du leader de l'opposition malienne Soumaila Cissé, ancien président de l'UEMOA, et de toute sa délégation dans la région.

est alimentée, en partie à des fins électorales. Tant que cette situation ne change pas, l'état des esprits dans la région du Sahel fait qu'un accroissement de l'engagement militaire allemand aux côtés de l'armée française est tout autant une cause politique perdue que l'engagement civil.

Certaines parties de cette analyse sont expressément partagées par le gouvernement allemand.¹³ Cependant, de façon caractéristique les déclarations officielles de Berlin, Paris ou Bruxelles ne font aucun bilan opérationnel prenant en compte la dimension du problème géopolitique et les moyens de le résoudre. La "spirale descendante" au Burkina (ICG) peut-elle être arrêtée avec les moyens mobilisés de la coopération civilo-militaire ? Quelle stratégie de communication, basée sur quel processus de dialogue entre les acteurs et les autorités locales, doit être utilisée pour "retourner" l'opinion publique ? Des réponses systématiques, des calendriers, des ordres de grandeur, en gros la plupart des éléments d'une véritable stratégie font défaut pour toutes les composantes du problème. En général, les documents manquent également d'indicateurs de résultat (*output*) et d'impact permettant de proprement évaluer le succès ou l'échec des missions. L'initiative proposée vise à contribuer à combler ce fossé.

Et maintenant Corona

Les diagnostics résumés au début ont été faits avant que la nouvelle maladie Covid-19 ne commence à s'étendre en Afrique. Covid-19 ne devrait donc pas être inclus dans la présente analyse, cependant, le Sars-Cov2 ajoute une autre dimension à la crise qui menace l'existence même du Burkina Faso, alors que successivement les autres pays du Sahel sont également touchés. Depuis la mi-mars 2020 environ, la dynamique de Covid-19 a frappé le Burkina de plein fouet. Entre-temps, tous les établissements d'enseignement du pays ont été fermés, les marchés et les assemblées ont été interdits à cause du virus. Ainsi, la fermeture de la vie publique, qui avait commencé au nord sous la menace de la terreur, a été généralisée, tandis que même le gouvernement a été durement touché ad personam. Les éventuels facteurs d'atténuation cités pour l'Afrique (structure par âge, climat) ne peuvent pas encore être appréciés empiriquement en ce qui concerne Covid-19.

Raogo Antoine Sawadogo, autorité respectée de la société civile, place le virus de Corona dans les rangs des menaces "invisibles", qui découlent toutes des défaillances systémiques de la mauvaise gouvernance, - même si le Covid-19 vient de l'extérieur -, et qui "menacent la survie de nos États".¹⁴ Le Covid-19 aura donc un impact dramatique non seulement par les effets de l'épidémie elle-même au niveau de la santé, mais aussi au niveau politique par le fait qu'au Burkina et dans d'autres États africains, le virus risque d'éliminer le peu de légitimité résiduelle des gouvernements et administrations qui fournissent déjà de mauvais soins à leurs populations et qui maintenant dans l'ombre du confinement déclenchent une répression policière et militaire. Bien que le gouvernement burkinabé ait actuellement réagi plus rapidement et mieux que certains pays européens, on ne peut donc plus exclure que Covid-19 soit la

¹³ "La situation dans la jeune et fragile démocratie du Burkina Faso est également à un point critique. Depuis le début de l'année, les forces de sécurité et les civils sont victimes d'attaques presque quotidiennes. La stabilité et la sécurité au Burkina Faso revêtent une importance particulière pour toute la région, car le pays est également une barrière contre la propagation de l'insécurité au Sahel en direction du Golfe de Guinée". (Rapport du gouvernement fédéral sur la situation et l'engagement allemand au Mali/Sahel pour l'information du Bundestag allemand, p. 7)

¹⁴ Antoine Sawadogo, Quand les forces "invisibles" dictent leur Loi, Facebook - Communication 25.3.2020.

maladie de trop qui complétera l'effondrement de l'ordre étatique dans le pays.¹⁵ Notre scénario doit donc considérer l'effet de cette pandémie.

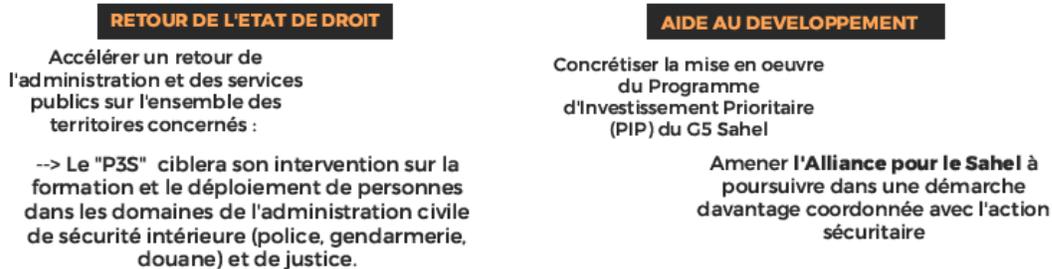
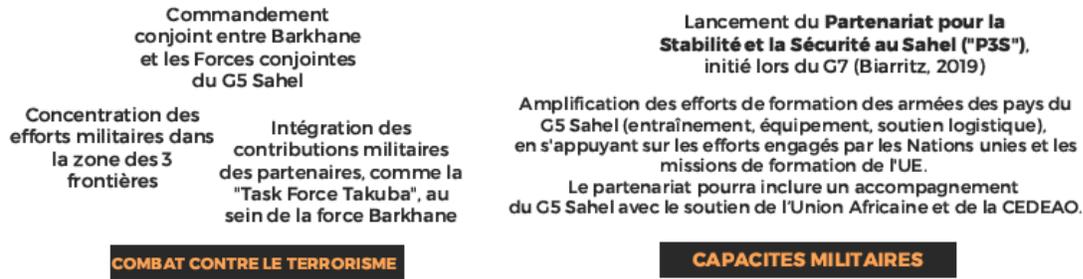
Une approche holistique ?

Contrairement à certaines critiques, les approches dans le cadre de la coopération internationale au Sahel ne sont pas de nature purement militaire. Elles se caractérisent par le fait que pratiquement tout est tenté - dans des concepts plus récents également avec des composantes de débat médiatique, de dialogue et de réconciliation nationale, etc. Il existe partout un consensus théorique sur le fait que les pays du Sahel ont besoin d'une "approche intégrée" de la sécurité et du développement. Tout y est. Les programmes civils offrent non seulement une aide humanitaire, une aide d'urgence et de transition et, plus récemment, une « gestion » (problématique) des migrations, mais elles ont également adapté l'aide conventionnelle, par exemple en se concentrant davantage sur les mesures de promotion de l'emploi, des énergies renouvelables, etc. Rien ne semble manquer.

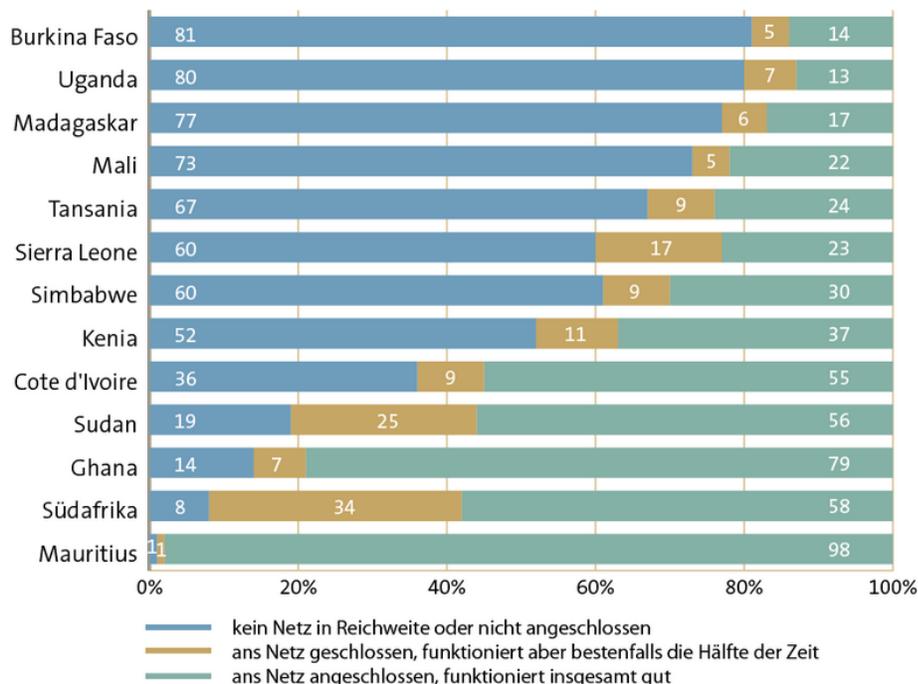
Selon une carte mentale (*Mindmap*) qui nous est parvenue par des sources proches du gouvernement français, l'initiative pour le Sahel repose sur quatre piliers (voir graphique). Le pilier de l'aide au développement concerne principalement le Programme d'investissement prioritaire (PIP) du G5 Sahel et les programmes/projets de l'Alliance du Sahel, en étroite coordination avec les composantes de sécurité.¹⁶ Le document du gouvernement fédéral allemand sur le Sahel, destiné à l'information du Bundestag, présente un tableau aussi complet. Cependant, et c'est là que le problème de base commence : la plupart des interventions de l'Alliance du Sahel, comme une initiative similaire du G7 sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle avant elles, ne sont pas nouvelles, mais se déroulent régulièrement depuis de nombreuses années, parfois depuis des décennies, dans le domaine du renforcement des capacités (*capacity building*) selon un plan prescrit de l'extérieur et sans possibilité pour les protagonistes locaux d'adapter les mesures à la réalité locale.

¹⁵ L'évaluation du risque par le gouvernement français est la même : « Dans une note du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS), intitulée 'L'effet pangolin : la tempête qui vient en Afrique ?' que La Tribune a consultée, le Quai d'Orsay estime que la crise du Covid-19 pourrait être en Afrique 'la crise de trop, qui déstabilise durablement, voire qui mette à bas des régimes fragiles (Sahel) ou en bout de course (Afrique centrale)'. En tout cas, la crise du Covid-19 sera probablement le révélateur des limites de capacité des Etats, incapable de protéger leur population. »

¹⁶ L'acronyme PIP désigne normalement programmes d'investissement public, qui existent depuis des décennies dans pratiquement tous les pays africains, y compris le Burkina Faso, initiés par la Banque mondiale. Ils sont conçus pour prioriser les investissements publics provenant à la fois de fonds propres et de fonds de donateurs. Ils ne fonctionnent pratiquement jamais et nulle part comme tels.



Le document présent et les experts cités n'argumentent aucunement que les projets de la coopération au développement n'atteignent jamais leurs objectifs et sont restés complètement inefficaces. Malgré le manque cruel d'évaluations indépendantes des projets et initiatives de la coopération allemande, la promotion de la décentralisation ou de l'agriculture irriguée au Mali, ainsi que les mesures d'approvisionnement en eau et de protection des ressources au Burkina, semblent avoir été couronnées d'un certain succès, du moins mesurées en termes de résultats physiques. La solidarité internationale et la coopération non gouvernementale quant à elles ont contribué à l'émergence d'une société civile étendue et sûre d'elle dans bien des pays. Néanmoins, dans les pays concernés la coopération classique n'a pas modifié de manière significative l'ampleur de la pauvreté absolue ni l'indice de développement humain (IDH). Le nombre de personnes absolument pauvres augmente dans les pays du Sahel principalement touchés, certains indicateurs sociaux clés reculent - et les pays reculent également dans les classements de gouvernance, malgré le dit renforcement des capacités et les accords omniprésents sur une meilleure gouvernance, récemment dans le cadre du G20 - Pacte avec l'Afrique (*Compact with Africa; CwA*). Le Burkina Faso se situe tout en bas de la liste en termes de fourniture de services centraux, même selon les normes africaines, comme le démontre l'exemple de la fourniture d'électricité. (voir Tableau ci-après)



© WELT-SICHTEN

Quelle: Afrobarometer 2019; Ergebnisse repräsentativer Umfragen in den Jahren 2016 bis 2018

(Légende : [bleu] : pas de réseau ; [orange] : connecté mais réseau fonctionne au plus la moitié du temps ; [vert] : connecté, fonctionne bien dans l'ensemble.)

Par ailleurs, il existe de grands défis bien connus dont on ne peut pas dire qu'ils soient relevés de manière exhaustive dans les pays du Sahel.

Le changement climatique menace les moyens de subsistance de la région d'une manière très particulière, sans que les habitants, notamment les agriculteurs et les éleveurs de bétail, en soient les principaux responsables selon les dernières recherches. L'atténuation des conséquences du changement climatique en soi exige des efforts internationaux extraordinaires et contribue de manière significative aux problèmes de ressources qui apparaissent désormais comme des problèmes de sécurité. À ce jour, il n'est pas clair, d'un point de vue de la politique de développement ou d'un point de vue sectoriel, en quoi pourrait consister une approche écologique intégrée au Sahel.

À cela s'ajoute le défi démographique. Le Mali, le Niger et le Tchad sont en tête du monde avec un taux de fécondité total de 6-7 enfants, le Burkina Faso est légèrement en retrait avec 5,3 (Rapport de données DSW 2019). En théorie, ces pays africains pourraient également bénéficier du fait que leurs populations jeunes ont relativement peu de personnes dépendantes à nourrir pendant une phase de transition. Attendre un tel "dividende démographique" pour les pays du Sahel serait doublement trompeur, car ces derniers n'ont ni géré la transition démographique des réductions successives des taux de mortalité et de natalité, ni ne disposent d'une offre d'emplois qui correspondrait même à une fraction importante de la demande de travail. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'agriculture. Jusqu'à présent, il n'a pas été politiquement possible de s'attaquer de front au problème démographique dans certains pays du Sahel, surtout au Niger, bien que le président français ait montré la voie dans son discours à l'université

de Ouagadougou en 2018: la solution la plus importante réside dans le droit à l'autodétermination des jeunes femmes.

Il n'existe nulle part au Sahel ne serait-ce que l'ébauche d'un éventail de politiques visant à créer une dynamique propre dans l'artisanat et l'industrie (*industrial policy*), à l'instar de l'Éthiopie ou du Rwanda, qui permettrait de lutter efficacement contre le déficit d'emplois.

La coopération occidentale ne semble pas vraiment s'attaquer à ce déficit de fond, bien que les descriptions du problème deviennent plus réalistes. Le problème majeur de la coopération au développement est clairement que, malgré des succès partiels, elle n'aide guère les pays à se développer de manière à atteindre le seuil d'une croissance autonome. Apporter toujours plus de (presque) identique ne représente aucune logique politique convaincante.

Même lorsque la coopération au développement tente réellement de se repositionner "hors des sentiers battus", la démarche n'est pas toujours convaincante. Le pacte du gouvernement allemand avec l'Afrique (*Compact with Africa*) dans le cadre du G20 cherche stratégiquement à mobiliser des investissements privés supplémentaires pour l'Afrique, y compris de la part d'entreprises allemandes, pour de bonnes raisons. La coopération étatique conventionnelle peut au mieux promouvoir les 20 millions de nouveaux emplois dont l'Afrique a besoin chaque année, mais elle ne peut pas les créer, d'où la raison d'être du « *compact* ». Le fait que le Burkina Faso ait été identifié comme l'un des pays du CWA paraît cependant complètement surréaliste. Dans un pays dont toutes les provinces, selon l'ambassade de France, ne sont plus du tout - ou uniquement pour des raisons impératives - accessibles aux étrangers, il est franchement peu probable que les PME allemandes cherchent à essaimer. Ex negativo, le CwA illustre donc le fait qu'une approche holistique pour ce groupe de pays doit être fondamentalement différente.

Renforcement des capacités - quel renforcement des capacités ?

Les succès obtenus en matière de « renforcement des capacités » (*capacity building*) institutionnelles dans les pays du Sahel, et donc aussi au Burkina, semblent particulièrement fragiles, si tant est qu'ils puissent être mesurés. Il n'y a guère d'endroit dans la région où l'on puisse démontrer leur succès comme un investissement dans les moteurs de développement à long terme. Nous ne connaissons aucune évaluation transversale allant dans ce sens, surtout comme elle devrait également tenir compte de la dégradation ou de la régression des capacités créées auparavant, ce qui affecte la promotion de la décentralisation en particulier. Les résultats décevants du « renforcement des capacités »¹⁷ remettent en question un quelconque développement durable agencé par les nouveaux programmes de coopération et des mesures d'investissement qui sont toujours rassemblés dans la logique conventionnelle, offerts au Burkina ou aux pays voisins de manière bilatérale ou multilatérale, par exemple dans le cadre de l'Alliance du Sahel.

Des sources ont été citées ci-dessus selon lesquelles la hiérarchie militaire, pour des raisons économiques, n'a pas vraiment intérêt à un renforcement efficace des capacités de sa propre armée, tant qu'un flux

¹⁷ De même dans le renforcement de la capacité de planification et de pilotage de la politique économique, auquel cet auteur a tenté de participer pendant cinq ans sans aucun résultat durable - dans un projet qui a été mené sans interruption depuis 1968 jusqu'à aujourd'hui. Le soutien à la partie allemande et burkinabé dans les opérations quotidiennes de coopération reste l'unique effet.

financier de l'étranger satisfait leurs besoins particuliers. Pareilles logiques d'appropriation dite néo-patrimoniale peuvent également être démontrées dans les domaines de l'administration civile et sont une raison de l'échec dudit renforcement des capacités.

A titre de rappel : le néo-patrimonialisme se définit par la combinaison d'une administration publique formellement réglée et dépersonnalisée de type moderne (d'où le terme "néo") et d'un octroi patrimonial et personnalisé de faveurs et de loyauté. Les débats au sein des études africaines portent sur la mesure dans laquelle les systèmes gouvernementaux et administratifs africains non seulement imitent formellement l'État wébérien, mais fournissent également certains services publics, même dans les États proches de la faillite (un exemple serait le contrôle d'Ebola dans l'est du Congo), et à l'extrême peuvent même être des États dits de développement (*developmental states*). Pourtant, aucune source ne prétend que le Burkina, le Mali ou le Niger se situent quelque part à proximité de ces derniers sur l'échelle de la bonne gouvernance.

Comme il existe toujours des éléments d'un État réel dans certaines parties du territoire de chaque pays sahélien, le gouvernement allemand a peut-être raison dans sa déclaration la plus courageuse, ici encore en référence au pays voisin : "Le Mali n'est pas un État en faillite". (ibid., p.8) Il en va de même pour le Burkina Faso. Mais en tant qu'affirmation qui décrirait une tendance, la phrase est fautive : ces états sont sur le point de se désintégrer.¹⁸ Le diagnostic sobre d'un manque absolu de durabilité en utilisant l'exemple de la coopération militaire peut donc être appliqué en somme aux composantes de la coopération civile.

Questions tests

Les lacunes des approches existantes peuvent être assez clairement identifiées au moyen de quelques questions tests. Exemples :

- Comment les quelque 2500 écoles fermées au nord et à l'est du Burkina vont-elles être rouvertes, sécurisées et équipées de personnel enseignant qualifié ? Les mêmes questions se posent pour les mairies, les marchés, les postes de santé ou les églises/mosquées.
- Si la capacité de charge et la fécondité de nombreux sols pour une utilisation agropastorale intensive est définitivement insuffisante, comment peut-on garantir que les agriculteurs et les éleveurs de bétail puissent encore coexister sur ces terrains, sans appuis externes ? Les subventions agricoles n'existent pas - jusqu'à présent.
- Peut-on citer un seul domaine dans lequel ledit renforcement des capacités au cours des dernières décennies a permis de créer des institutions durables ? Si ce n'est pas le cas, quelle en est la conséquence opérationnelle ?
- Comment la lutte contre la corruption est-elle censée fonctionner dans les conditions d'une corruption généralisée à petite et grande échelle, c'est-à-dire lorsque toutes les institutions publiques sans exception sont corrompues ou du moins massivement influencées par le patrimonialisme ?

¹⁸ Bien qu'il faille admettre qu'il n'existe pas de définition interdisciplinaire acceptée des États défailants (*Failed states*).

- Comment une réconciliation nationale peut-elle réussir dans des conditions où elle est sapée par des autorités de haut rang par l'exclusion sociale de certaines ethnies et, au niveau local, par une logique de terrorisme et contre-terrorisme ?
- Si, selon la perception commune, les groupes islamistes offrent sur-le-champ à de nombreux jeunes désillusionnés une protection, un travail, un revenu et une orientation, comment peut-on également garantir tous ces éléments avec une approche alternative ?
- En d'autres termes : en supposant qu'il soit possible de dissocier les jeunes à grande échelle des groupes islamistes ou du banditisme ordinaire, si nécessaire par la dissuasion militaire, où peuvent-ils tous et toutes trouver un emploi et un revenu stable, et cela à court terme ?
- Quelle orientation des valeurs et quelle idée de communauté faut-il transmettre aux jeunes, qui consoliderait à la fois leurs valeurs "traditionnelles" face aux offres djihadistes ainsi que des valeurs de civisme "moderne", pour refouler un "incivisme"¹⁹ généralisé - et par quels moyens de communication ?

L'absence de réponses pertinentes à pratiquement toutes ces questions signale des lacunes stratégiques. Pourtant, la recherche des interventions susceptibles de générer une nouvelle dynamique économique, un nombre élevé d'emplois dans les zones urbaines et rurales et une perspective sectorielle fructueuse n'est pas sans espoir dans la région du Sahel non plus. C'est ce que montre au moins le domaine de l'énergie solaire qui présente un potentiel élevé pour le secteur privé, qui doit également être promu dans le cadre du CwA et qui peut s'associer à des initiatives existantes telles que l'initiative "*Desert to Power*" de la Banque africaine de développement - peut-être le seul «*game changer*» actuellement identifié pour l'ensemble de ce groupe de pays.²⁰ Y correspondent très peu de choses dans le domaine de l'investissement social, encore pour relever les défis mentionnés ci-dessus.

Cadre d'action

Dans cette situation et compte tenu de la menace aiguë qui pèse sur la région du Sahel et sur le Burkina en particulier, nous proposons une intervention à la hauteur du problème, soutenue par une puissance moyenne européenne, en l'occurrence la République fédérale d'Allemagne. Une intervention aussi massive contre la crise existentielle de l'État dans ce pays clé stratégique qu'est le Burkina ne peut être attendue du Danemark ou de la Slovénie. En préparation, nous proposons une sorte de grand conseil, une plate-forme qui sert un double objectif :

¹⁹ Siaka Coulibaly, op. cit. : " ...incivisme. Les jeunes, en particulier, sont les sujets de cette nouvelle relation entre l'Etat et les citoyens. ...Ils présentent une exigence de redevabilité de la gestion publique inédite... Le sentiment anti-français n'est que le prolongement de la rupture du lien institutionnel voire sociétal que connaissent la plupart des pays sahéliens. Les citoyens africains et les jeunes mettent leurs propres dirigeants dans le même panier que la France".

²⁰ Information d'Ousmane Djibo sur les travaux de l'Alliance du Sahel.

A. Établir une vision commune du problème

- Approfondir le débat sur la cause première de la crise - la pauvreté ou la mauvaise gouvernance - en mettant en balance les facteurs internes et externes.
- Faire le point sur les problèmes sociaux, politiques et économiques
- Déterminer le degré d'(in)capacité d'action du gouvernement central
- Compiler de données ethnologiques/sociologiques sur les acteurs locaux et les zones de conflit, en particulier sur l'émergence et le rôle (diversifié) des "milices" locales au Sahel, dans le but d'obtenir une vision aussi uniforme que possible du rôle des Koglweogo, Dozo, etc. et de leur appartenance ethnique ou religieuse
- Évaluer des approches existantes en matière de dialogue national, de réconciliation, de médiation et de communication
- Spécifier des scénarios stratégiques (alternative : mettre sur pied un atelier spécialement sur la réflexion des scénarios)
- Inventorier le potentiel des organisations locales de la société civile, qui doivent devenir des acteurs clés dans toute solution viable
- Examiner les rôles des acteurs internationaux concernés, tels que UA, UE, ONU, F, D.

B. Développer des approches alternatives débouchant sur des actions

L'État et la société du Burkina Faso ainsi que du Sahel en général ne peuvent pas faire face à la situation de menaces multiples par leurs propres forces, même avec "plus d'aide". Il faudrait donc discuter les points suivants :

- Les caractéristiques de base d'un concept alternatif d'intervention militaire, qui rendrait possible une vraie approche intégrée de la sécurité civilo-militaire
- Les grandes lignes d'un concept global pour la pacification et le développement de la région du Sahel, dans le cas du Burkina Faso, illustrées par trois modes stratégiques qui se présentent comme alternatives:
 1. Gradualisme : une autre augmentation de la coopération au développement, dans le vague espoir d'atteindre un seuil critique dans un avenir incertain = implicitement la "trajectoire actuelle" de la coopération
 2. Priorisation séquentielle : une approche graduelle qui passe par différents secteurs particulièrement critiques, par exemple la santé²¹, l'éducation, puis les énergies renouvelables et autres.

²¹ Tel que proposé actuellement par le ministre allemand de coopération, M. Müller.

3. Solution globale "Quoi qu'il en coûte", voir l'encadré ci-dessous

- Identification des *game changers* qui peuvent modifier pour le mieux le bilan décevant des capacités physiques et institutionnelles créées jusqu'à présent
- Création d'un champ d'action pour l'implication des groupes armés non étatiques, comprenant la perception de leurs agendas locaux, l'implication en tant que partenaires offrant des solutions locales spécifiques, comprenant une "certification" en tant que forces de sécurité (formation en droits humains etc. assumée), avec parallèlement la lutte contre les groupes djihadistes intransigeants
- Mise en place d'une plate-forme officielle et légitime validant et renforçant les "révoltes constructrices" (Pole Institute) de la société civile, qui peut systématiquement faire avancer une meilleure gouvernance sur les axes d'action central et décentralisé, au lieu de la stratégie internationale centrée sur l'État qui prévaut actuellement
- Intégration de toutes les composantes dans une vision nationale commune du développement durable, d'une médiation crédible et d'une communication efficace.

Du côté allemand, une condition préalable à une réflexion fondée du problème et d'alternatives stratégiques réside en une tout autre prise en compte par le gouvernement allemand de l'expertise (a) des études africaines allemandes et internationales, y compris de l'anthropologie culturelle et sociale et de l'économie du développement, et (b) de la société civile du Burkina et des pays voisins. Se faire conseiller par des médiateurs de conflits légitimisés par les parties concernées serait un complément essentiel. Jusqu'à présent, les promoteurs de la présente initiative n'ont pas connaissance d'un niveau de consultations auprès du gouvernement allemand sur la crise au Sahel qui pourraient assurer le minimum essentiel pour une stratégie d'ensemble.

Encadré : "Quoi qu'il en coûte" (« *Whatever it takes* ») – Esquisse d'une mission de stabilisation au Burkina Faso (y compris les composantes transfrontalières)

- Parrainage institutionnel de la République fédérale d'Allemagne ou d'un groupe de pays ayant des motivations correspondantes, dans le but d'éviter à court terme l'effondrement de l'État au Burkina et de stabiliser ou de reconstruire tous les domaines essentiels de la vie publique, conçu pour une durée de 5 à 10 ans
- Proposer une cogestion germano-burkinabé ou multilatéralisée dans les domaines où l'administration nationale ne peut faire face aux défis, avec un apport de ressources humaines et financières appropriées au niveau central et décentralisé
- Assurer la survie des populations déracinées par le biais de l'aide alimentaire et de vastes programmes d'aide à l'emploi, avec des structures ad hoc créatives, là où il le faut.
- Programmes « DDR » et programmes de reconstruction adaptés aux conditions locales

- Programmes sectoriels sur l'ensemble du territoire dans les domaines de l'enseignement scolaire (en commençant par des mesures d'éducation urgentes et non conventionnelles), de la santé de base (y compris un programme Covid-19 complet), du planning familial, de la modernisation de l'agriculture (en utilisant les concepts existants du BMZ/GIZ), sur la base d'une planification nationale
- Accompagnement par des actions militaires en augmentant le contingent allemand
- Soutien à une médiation responsable et soutenue au niveau international, sous la direction et le contrôle d'autorités nationales ou africaines crédibles et d'organisations de la société civile
- Communication de l'engagement pris – allemand et multilatéral – comme garantie ferme de la mise en œuvre des plannings nationaux, en coopération transparente et respectueuse avec un ensemble des instances publiques et civiles qui sont les décideurs, ainsi assurant l'appropriation (*ownership*) locale et nationale de l'initiative
- Ouverture d'une perspective de migration de travail ordonnée vers la République fédérale et promotion de la migration circulaire/rétroactive, en liaison avec :
- Matérialisation d'un volet CwA de promotion des investissements dans des conditions de sécurité intérieure restaurée
- Réforme proactive de l'environnement commercial de l'économie burkinabè et de la CEDEAO grâce à un nouvel accord commercial avec l'UE, initié par la présidence allemande et fondamentalement réécrit
- Suivi et évaluation interparlementaires de l'ensemble des mesures prises
- Coordination du concept au sein de l'alliance du Sahel, en particulier avec la France, et encourager des parrainages similaires avec d'autres pays du G5.

En retour, le gouvernement du Burkina Faso devrait s'engager à :

- accepter un véritable partage des responsabilités (et du pouvoir) notamment avec des composantes reconnues et respectées de la société civile
- abandonner la politique électoraliste d'aggravation des antagonismes internes et "externes" au profit d'une réconciliation nationale crédible
- encourager les milices locales à se limiter au rôle de sécurisation des installations locales
- réformer le pouvoir judiciaire et le secteur de la sécurité, éventuellement en dissolvant et en ré-établissant certaines institutions compromises (Police Municipale, services secrets)
- réformer radicalement l'armée et rétablir une relation de confiance entre l'État civil et l'État militaire

[Fin de l'encadré]

Incidence financière

Le coût financier de la solution "Quoi qu'il en coûte" est estimé à plusieurs milliards d'euros par an, car elle implique non seulement des coûts d'investissement plus élevés et une assistance en personnel beaucoup plus importante, mais aussi des paiements de transfert plus importants que d'autres solutions suggérées. Une surcharge financière de l'Allemagne (et d'autres partenaires occidentaux) ne peut être un contre-argument. Bien que le Burkina Faso ait eu la même taille que la République fédérale d'Allemagne jusqu'en 1990 en termes de superficie et qu'il compte aujourd'hui 20 millions d'habitants, son économie correspond à celle d'une ville allemande secondaire. En outre, la stabilisation régionale attendue rendra l'opération encore plus rentable.

Une mission « après coup » sur le modèle de l'Afghanistan ou de la Somalie, c.a.d. après l'effondrement de l'ordre public, ou après le génocide au Rwanda et les guerres dans l'est du Congo dans le cadre de la MONUSCO, serait beaucoup plus coûteuse et incertaine. Un programme d'intervention massive peut être accompagné, du côté national des pays bénéficiaires, d'euro-obligations à faible taux d'intérêt, garanties par l'Allemagne et d'autres pays.

Le principe directeur de la solution à grande échelle proposée est un budget global flexible qui permet de financer les programmes de coopération décidés par la coordination politique nationale dans le pays bénéficiaire, si nécessaire intégralement (prêteur en dernier ressort), et de fournir un soutien en personnel, par exemple pour la réouverture de toutes les écoles, centres de santé et marchés. Les pays du Sahel et le Burkina Faso en particulier ont également élaboré d'innombrables plans et programmes nationaux de cette taille au cours des décennies, par exemple des plans quinquennaux ou des programmes dits de réduction de la pauvreté. Ils manquaient généralement de réalisme - comme c'est le cas aujourd'hui avec le Programme d'urgence Sahel (PUS) dans le cadre du G5. Une "Garantie Allemande de dernière instance" donne le crédit nécessaire aux programmes de reconstruction convenus au niveau national ou régional et à leurs promoteurs civils et gouvernementaux dans le pays, afin qu'ils puissent les mettre en œuvre de manière crédible avec le soutien actif de leur propres populations.

Coordination politique

L'initiative proposée a une implication majeure du côté allemand.

Contrairement à ce qui est exigé dans la pratique, le règlement intérieur commun du gouvernement fédéral ne prévoit pas d'organe opérationnel pour la coordination de plusieurs ministères et de leurs institutions subordonnées dans le cadre des grands projets politiques en dehors des frontières du pays. Le mandat du ministère fédéral des Affaires étrangères ne va pas assez loin en termes opérationnels. L'Allemagne ne dispose pas (encore) d'un Conseil national de sécurité doté d'un mandat large, c'est-à-dire qui ne soit pas purement militaire.

Cette faiblesse institutionnelle est manifeste depuis longtemps dans la coopération au développement. Au cours des trois dernières années, elle est devenue particulièrement évidente dans une initiative d'importance stratégique qui aurait nécessité une coordination interministérielle étroite, le Pacte avec

l'Afrique mentionné ci-dessus. Un Comité des Secrétaires d'État ne peut pas se substituer à cela. Si, en raison de la pandémie du Covid-19, un ministre fédéral demande actuellement à titre tout à fait individuel la création d'un organisme de coordination national et international, cet épisode confirme le problème de coordination *ex negativo*. Certes, le problème institutionnel de base du côté allemand ne sera pas résolu dans le cadre d'une initiative régionale limitée au Sahel. Toutefois, pour le Sahel lui-même, un organisme de coordination ayant le pouvoir d'émettre des directives et ayant son siège dans le pays bénéficiaire sera impératif, car il sera en mesure de coordonner efficacement un effort matériel de l'ampleur indiquée. Il doit vraisemblablement être ancré dans la Chancellerie. Il pourrait s'agir d'un test pour des solutions à un niveau supérieur.

Cette exigence ne remplace pas l'aspiration à une "coordination plus forte des donateurs" qui accompagne toute aide de plus grande dimension et qui échoue régulièrement. Toutefois, si un grand pays donateur, qui se propose de jouer un rôle de chef de file, parvient à mettre de l'ordre dans ses propres instances, cela augmente les chances qu'une coordination ciblée avec d'autres pays devienne efficace. Cela inclut également des instructions plus strictes à la Banque mondiale et au Fonds monétaire pour garantir que les conditions de leurs programmes de stabilisation soient conformes à la politique économique et sociale prévue.

La coordination de la partie nationale au Burkina ou dans un autre pays du Sahel ne peut pas être assurée uniquement par le gouvernement, dont le crédit politique est largement épuisé. La société civile, les organisations laïques et ecclésiastiques, les organisations et le parlement eux-mêmes décideront des organes de coordination nationaux. Leur crédibilité politique se trouve grandement renforcée si un ou plusieurs partenaires internationaux déterminés sont à leurs côtés, avec engagements et garanties fermes.

Mesures pratiques

Dans la ligne de l'argumentation du présent concept, nous demandons au gouvernement fédéral, en s'appuyant sur les excellentes relations bilatérales entre l'Allemagne et le Burkina, qui grâce à l'engagement personnel des deux chefs d'État et de gouvernement sont également devenues plus intenses que jamais, de :

- reconnaître toute la profondeur de la crise existentielle des pays du Sahel et de ses conséquences géopolitiques,
- éviter tout retour à des réflexes habituels ("la situation va se calmer, pas de panique" ; "on renforce déjà la coopération qui a fait ses preuves" ; "le Sahel est une chasse gardée de la France" ; "pas de fantasmes de toute-puissance" ; "nous avons d'autres priorités pour le moment" ; "cela ne peut être financé"),
- désigner immédiatement un organisme de coordination pour l'opération dans le pays clé qu'est le Burkina,
- établir immédiatement un dialogue organisé avec l'expertise scientifique en Allemagne, coordonné par deux ou trois institutions (VAD, GIGA, SWP...), d'autres pays occidentaux, ainsi que le Burkina, le Mali et le Niger

- mettre en place des ateliers de scénarios (*scenario boards*) pour décrire avec précision la situation de menace et décrire adéquatement les composantes du « paquet Burkina » ;
- proposer des orientations sur cette question à la présidence de l'UE de la République fédérale d'Allemagne à partir du 1.7.2020 ;
- convenir d'une division stratégique du travail avec la France, les États-Unis, l'Union européenne, l'Union africaine et les Nations unies ;
- établir une coopération avec la société civile organisée au Burkina Faso ;
- jeter les bases formelles et matérielles de la nouvelle coopération stratégique avec le gouvernement burkinabè ;
- commencer à mettre en œuvre le programme de mesures proposé.

Bibliographie

- Asche, Helmut (1993). *Le Burkina Faso contemporain. L'expérience d'un auto-développement*. Paris, Editions L'Harmattan.
- Assanvo, William, Baba Dakono, et al. (2019). *Violent extremism, organised crime and local conflicts in Liptako-Gourma*. Pretoria, Dakar, ISS.
- Audet-Gosselin, Louis (2020). *Woher die heiligen Krieger kommen. Welt-Sichten*. Frankfurt / Main.
- Ayeh, Diana (2019). *Spaces of Responsibility. Negotiating Industrial Gold Mining in Burkina Faso*, Dissertation, Universität Leipzig.
- Barry, Sidi, Yacouba Cissao, et al. (2019). *Securité par le Bas. Perceptions et Perspectives Citoyennes des Défis de Sécurité au Burkina Faso*. Uppsala.
- Charbonneau, Bruno (2020). *Counterinsurgency governance in the Sahel Bulletin Franco Paix*. Montréal. Vol. 5, No.1.
- Hagberg, Sten (2019). "Performing Tradition while Doing Politics: A comparative study of the dozos and koglweogos self-defense movements in Burkina Faso." *African Studies Review* 62(1): 173-193.
- International Crisis Group (2020). *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*. Rapport Afrique N°287 | 24 février 2020. Bruxelles.
- Kalfelis, Melina C. (2020). "With or Without the State - Doing Security at the Margins of Peacebuilding - SFA and Vigilantism." *Journal of Intervention and State Building* (under review).
- Kwasi, Stellah, Jakkie Cilliers, et al. (2019). *Perspectives pour les pays du G5 Sahel à l'horizon 2040*. Pretoria, ISS.
- Mednick, Sam (2020). *In Burkina Faso, aid groups face a test of the 'humanitarian-development nexus'*. Brussels, Devex.
- Michailof, Serge (2018). *Africanistan: development or jihad*. Oxford, Oxford University Press.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2020). *Les pays du Sahel ne sont pas aujourd'hui à même de prendre en main leur propre défense*. Monde Afrique. Paris.
- Pérouse de Monclos, Marc-Antoine (2019). *Die dunkle Seite des Antiterrorkampfes in Nigeria*. *Le Monde Diplomatique, deutsche Ausgabe*. Dezember 2019.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine (2020). *Une guerre perdue, la France au Sahel*. Paris, Editions Jean-Claude Lattès.
- Savadogo, Mahamoudou (2020). *The changing face of Burkina Faso's terrorist threat*. *The Conversation*.
- Signer, David (2019). *Der Sahel wendet sich von Frankreich ab*. *Neue Zürcher Zeitung*. Zürich.
- The Carter Center (2020). *Report of the Independent Observer - On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process*.
- Thurston, Alex (2019). *Escalating Conflicts in Burkina Faso*. Dakar, RLS Research Papers.
- Tull, Denis M. (2020). *The European Union Training Mission and the struggle for a new model army in Mali*. Paris, IRSEM.
- Werthmann, Katja (2017). "The drawbacks of privatization: Artisanal gold mining in Burkina Faso 1986–2016." *Resources Policy* 52: 418-426.